

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum, hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 1 Ayat (3) sebagai Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, berarti semua tindakan pemerintah selaku penyelenggara negara haruslah berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang tertulis. Negara hukum pada intinya setiap tindakan yang dilakukan maupun kewenangan tidak melanggar dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jimly Asshiddiqie menerangkan salah satu ciri dari negara hukum adalah berlandaskan pada hukum (*rechstaat*) dan bukan berlandaskan pada kekuasaan (*machstaat*).¹

Salah satu konsekuensi yang sangat relevan dari konsep negara berdasarkan atas hukum adalah adanya peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ditaati oleh seluruh komponen masyarakat yang merupakan sumber dari hukum itu sendiri. Selain itu segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.² Peraturan perundang-undangan yang tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, PT.RajawaliPers, Jakarta, 2010, hlm 1

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusional dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, 2010 hlm 128

atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedure (regels)*.³

Oleh karena itu Peraturan perundang-undangan merupakan wujud dari kebijakan pemerintahan dalam mengurus dan mengatur kehidupan sosial kemasyarakatan di segala bidang.⁴ Sebagai bentuk kebijakan pemerintah dan negara, peraturan perundang-undangan haruslah mampu melihat akan kebutuhan masyarakat sehingga peraturan yang diciptakan oleh negara dan pemerintah memiliki daya guna bagi kepentingan masyarakat.⁵

Untuk memenuhi suatu peraturan perundang-undangan yang baik dan tidak saling tumpang tindih, pemerintah sebagai penyelenggara negara berusaha selalu memperbaiki bentuk peraturan perundang-undangan dari waktu ke waktu. Sehingga lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang ini menjadi dasar bagi pemerintah dalam membuat suatu produk hukum peraturan perundang-undangan.

Dalam sejarah peraturan perundang-undangan, hingga saat ini Indonesia belum mampu membuat konsep peraturan perundang-undangan yang baku dan ideal. Hal ini ditegaskan oleh Jimly Asshidiqqie yang menyatakan: Susunan hierarki peraturan perundang-undangan dewasa ini dirasakan tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan. Dan juga masih banyak produk peraturan yang masih tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem yang baku. Sebagai contoh adalah produk hukum yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia yang dimaksud untuk memberikan aturan terhadap dunia perbankan menggunakan istilah Surat

³ *Ibid*

⁴ Jimly Asshidiqqie, *Perihal Undang-undang*, Op.cit hlm 3

⁵ *Ibid*

Edaran yang tidak dikenal bahwa sistem perundang-undangan yang berlaku. Beberapa kementerian mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan istilah Keputusan Menteri, dan beberapa lainnya menggunakan sebutan Peraturan Menteri.⁶

Ketentuan pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang /Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa:

(1) Jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, **Menteri**, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa dan setingkat.

(2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dari 2 ketentuan di atas yang diterangkan pada Pasal 7 Ayat (1) dan Pasal 8 Ayat (1) dan (2) tidak ada produk hukum yang dinamakan “Peraturan Bersama Menteri”. Yang ada hanya Peraturan yang ditetapkan oleh Menteri. Mengutip Junaidi, S.H dalam jurnalnya mengatakan pada Pasal 8 hanya mengisyaratkan

⁶ Jimly Ashidiqie, *Konstitusional dan Konstitusionalisme Indonesia*, op.cit hlm 247

membentuk peraturan perundang-undangan tunggal atas Kementeriannya sendiri, misal Keputusan Menteri atau Peraturan Menteri atau Surat Edaran Menteri, tidak terkandung di dalamnya Peraturan Bersama Menteri sebagai produk perundang-undangan.⁷

Peraturan Bersama Menteri merupakan suatu peraturan yang ditetapkan dan dikeluarkan oleh dua atau lebih Kementerian. Peraturan Bersama Menteri ini dikeluarkan berkenaan dengan urusan pemerintahan dalam bidang tertentu. Peraturan Bersama Menteri ini cenderung dikeluarkan dengan tujuan agar terjalin koordinasi antar Kementerian tertentu dalam suatu bidang tertentu yang tidak bisa melibatkan satu Kementerian saja namun harus menjalin hubungan dengan Kementerian lainnya.

Kewenangan Menteri dalam mengeluarkan suatu peraturan sejatinya telah dijelaskan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Namun landasan menteri mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan didasari bahwa menteri merupakan Pembantu Presiden yang menangani bidang-bidang tugas pemerintahan. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 Ayat (1) dan (2) UUD 1945). Untuk menjalankan urusan pemerintahan dalam bidang masing-masing menteri diperbolehkan menyiapkan berbagai kebijakan agar dapat membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara; Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan

⁷ Junaidi S.H dikutip dari Tulisan Hukum tentang *Analisis Yuridis Peraturan Bersama Dalam sistem peraturan perundang-undangan* hlm. 8

tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Kemudian dalam Pasal 8 juga disebutkan bahwa dalam menjalankan urusan pemerintahan, suatu kementerian mempunyai fungsi salah satunya tentang perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang masing-masing. Hal ini memiliki kaitan yang jelas dengan penjelasan Pasal 8 Ayat (1) dan (2) UU No 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Dan yang berdasarkan “kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintah yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Artinya Peraturan Menteri itu berbentuk sebuah peraturan yang dikeluarkan oleh menteri dalam hal urusan pemerintahan dan diperintah oleh peraturan perundang-undangan.

Keberadaan Peraturan Menteri dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia begitu penting, dikarenakan menteri menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) di dalam praktek.⁸ dan juga Peraturan Menteri adalah bentuk peraturan tingkat pusat yang paling rendah menurut Jimly Asshiddiqie.⁹ Namun dalam Peraturan Bersama Menteri yang sering kita temukan hal ini belum tentu bisa kita anggap sama. Karena sejatinya kehadiran Peraturan Bersama Menteri dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini menjadi sebuah permasalahan yang cukup menarik perhatian. Mengingat

⁸ Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Jakarta, 2007, hlm 138

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm

Indonesia adalah Negara Hukum yang setiap tindakan dan perbuatan pemerintah harus didasarkan pada hukum itu sendiri.

Peraturan Bersama Menteri jelas bukan produk hukum baru dalam praktek peraturan perundang-undangan di Indonesia, namun jelas mengenai pemberlakuannya dan juga materi muatan yang masih sering diperdebatkan di masyarakat. Beberapa pendapat selalu bermunculan ketika Peraturan Bersama Menteri baru dikeluarkan. Tidak hanya soal kedudukan dari Peraturan Bersama Menteri yang dikeluarkan, namun juga soal materi muatan Peraturan Bersama Menteri ini di dalam tata urutan peraturan perundangan Indonesia.

Dalam prakteknya nomenklatur dari Peraturan Bersama ini tidak hanya tertulis “Peraturan” namun juga tertulis “Surat Keputusan” oleh karenanya Peraturan Bersama Menteri ini sering juga disebut sebagai Surat Keputusan Bersama atau SKB Menteri. Bentuk dari Peraturan Bersama Menteri atau Surat Keputusan Bersama Menteri ini sering dipertanyakan di masyarakat. Apakah bentuk Peraturan Bersama ini sebagai ketetapan (*beschikking*) atau peraturan (*reggelling*). Menurut Ridwan HR dan Zairin yang dikutip oleh Zayanti Mandasari dalam jurnalnya mengatakan bahwa tidak tepat rasanya Peraturan Bersama dikategorikan dalam suatu “keputusan” karena suatu keputusan bersifat konkrit, individual dan final. Dan juga beliau menambahkan tidak di temukannya pengaturan yang spesifik terhadap produk hukum SKB.¹⁰

¹⁰ Tulisan Zayanti Mandasari dalam Jurnal Hukum IUS QUIAIUSTUM No 2 Vol 20 April 2013 278-299 membahas tentang Kedudukan Memorandum of Understanding dan Surat Keputusan Bersama ditinjau dari Teori Peundang-undangan. Dalam tulisan ini Ridwan HR menanggapi tentang Surat Keputusan Bersama yang dibuat oleh MA dan KY tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, Ridwan mengomentari bahwa SKB ini tidak memiliki materi muatan yang jelas, nomenkelaturnya keputusan namun materi muatan berisi peraturan.

Jikalau Peraturan Bersama ini berbentuk sebuah ketetapan administrasi karena nomenklturnya Surat Keputusan maka menurut Jimly Asshidiqqie sebaiknya dibentuk dengan istilah yang berbeda dari nomenklatur yang digunakan untuk bentuk formal peraturan perundang-undangan. Bentuk keputusan dan ketetapan administratif (*besschikking*) tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Karena di luar bentuk yang bersifat mengatur itu, memang ada pula bentuk peraturan yang disebut dengan “*beleidsregels*” atau peraturan kebijakan.¹¹

Lebih dari pada itu Peraturan Bersama Menteri yang dikeluarkan oleh Menteri bersama dengan Lembaga Kementerian dan/atau lembaga lainnya cenderung mendapat pertentangan di masyarakat. Misalnya Peraturan Bersama 5 Menteri, yaitu Menteri Pendidikan Nasional Nomor 05/X/PB/2011, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor SPB/03/M.PAN/-RB/10/2011, Menteri Dalam Negeri Nomor 48 Tahun 2011, Menteri Keuangan Nomor 158/PMK.01/2011 dan Menteri Agama Nomor 11 Tahun 2011 tentang penataan dan pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Bersama ini menurut Menteri Pendidikan dan Kebudayaan saat itu dimaksudkan untuk menekan atau memperkecil praktik pendidikan yang dijadikan alat politik praktis.¹²

Namun dalam praktek dikeluarkannya Peraturan Bersama 5 Menteri tersebut cenderung membuat guru-guru resah, beberapa di antaranya dikarenakan keraguan

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op.Cit, hlm 63

¹² Dikutip dari Tulisan Siswantari dalam Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan Vol 19 Nomor 3 September 2013

para guru untuk memenuhi jumlah jam mengajar tatap muka minimal 24 jam.¹³ kemudian menurut Ketua Umum PGRI Sulistiyo Peraturan Bersama 5 Menteri ini merendahkan profesi guru dan membuat guru bekerja menjadi tidak profesional.¹⁴ Sedangkan menurut Forum Serikat Guru Indonesia juga mengatakan Implementasi dari Peraturan Bersama 5 Menteri ini menimbulkan kekacauan dan ketidakharmonisan.¹⁵

Lihat juga Peraturan Bersama 2 Menteri, yaitu Menteri Agama Nomor 9 Tahun 2006 dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah /Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat Tahun 2006,¹⁶ Peraturan Bersama ini menuai kontroversi juga berkaitan dengan substansi peraturan tersebut. Peraturan Bersama ini mengandung 3 norma yaitu Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah dalam pemeliharaan kerukunan umat beragama, pemberdayaan FKUB dan pendirian rumah ibadah. Menurut Benny Asrianto dalam jurnalnya mengatakan bahwa Peraturan Bersama ini terlalu jauh mengatur pendirian rumah ibadah yang seharusnya tidak diatur dalam Peraturan Bersama Menteri namun bisa diatur di dalam suatu Undang-Undang.¹⁷

Dari beberapa contoh Peraturan Bersama yang dikeluarkan pemerintah melalui kementerian-kementerian di bawahnya tidak hanya terjadi permasalahan

¹³ *Ibid*

¹⁴ Berita Republika.co.id tanggal 10 Juli 2013

<http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/eduaction/13/07/10/mpow6n-pgri-nilai-skb-5-menteri-rugikan-guru>

¹⁵ Berita detik.com tanggal 13 Maret 2012 <https://news.detik.com/berita/d-1866202/skb-5-menteri-dinilai-membingungkan-para-guru>

¹⁶ Berita Kompas 12 Februari 2017

<https://nasional.kompas.com/read/2017/03/12/17062411/pemerintah.diminta.tinjau.ulang.syarat.pendirian.rumah.ibadah>

¹⁷ Tulisan Benny Asrianto tentang “Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 08 dan 09 Tahun 2006 Tentang Pendirian Rumah Ibadah (Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia)

dalam konteks kedudukan, dan materi muatan yang tepat namun juga mengenai substansi peraturan itu sendiri yang sering mendapat tanggapan negatif dan cenderung merugikan masyarakat. Selain itu Peraturan Bersama ini apakah efektif untuk dikeluarkan mengingat ada peraturan perundang-undangan lain yang bisa dikeluarkan oleh pemerintah dan terdapat dalam tata urutan perundang-undangan. Dan juga melihat bagaimana daya ikat suatu perundang-undangan seperti Peraturan Bersama ini kepada masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Adapun permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini akan terbatas pada hal-hal sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Peraturan Bersama Menteri dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan?
2. Permasalahan hukum yang muncul berkaitan dengan Peraturan Bersama Menteri terhadap Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari Penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan peraturan bersama menteri dalam tata urutan peraturan perundang-undangan
2. Untuk mengetahui permasalahan hukum yang muncul berkaitan dengan Peraturan Bersama Menteri terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat membuka cakrawala berpikir serta sarana pengembangan dan pendalaman ilmu pengetahuan bagi penulis, terutama dalam bidang ilmu hukum tata negara, khususnya mengenai kedudukan Peraturan Bersama Menteri dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangsih bagi kepentingan keilmuan yang berkelanjutan, terarah dan terdepan baik di Fakultas Hukum pada khususnya, dan lingkungan keilmuan Universitas Andalas pada umumnya dan juga dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan informasi yang positif bagi semua elemen masyarakat atau pihak-pihak yang ingin mengetahui lebih dalam mengenai Peraturan Bersama Menteri berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini bersifat yuridis normatif. Menurut Soerjono Soekanto, tipologi penelitian hukum ini terdiri dari penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal,¹⁸

¹⁸ Dalam penelitian terhadap sinkronisasi vertikal maupun horizontal, yang diteliti adalah sampai sejauh manakah hukum positif tertulis yang ada serasi. hlm itu dapat ditinjau secara vertikal, yakni apakah hukum positif yang berlaku bagi suatu bidang kehidupan tertentu tidak saling bertentangan.

perbandingan hukum dan sejarah hukum.¹⁹ Untuk mempermudahnya diperlukan perincian sebagai berikut:

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan menggambarkan secara tepat objek penelitian, yang mana berdasarkan prinsip kepastakaan. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran menyeluruh, lengkap dan sistematis tentang objek yang akan diteliti.²⁰ Penelitian ini pada umumnya bertujuan untuk mendiskripsikan secara sistematis, faktual, dan akurat terhadap suatu populasi atau daerah tertentu, mengenai sifat-sifat, karakteristik, atau faktor-faktor tertentu.²¹

2. Jenis dan Sumber Data

Dalam Penulisan ini sumber data yang digunakan hanyalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dan bahan-bahan pustaka lazimnya.²² Maksudnya data yang diperoleh bukanlah data yang secara langsung didapat dari masyarakat. Bentuk data sekunder dalam penulisan skripsi ini ada 3 (tiga), yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta 2003, hlm 12

²⁰ Amiruddin dan Asikij Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006 hlm 25-26

²¹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007. hlm 35

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, hlm 12

Berupa norma dasar atau kaidah dasar dalam penelitian ini. Yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan sumber-sumber hukum lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.

Adapun yang menjadi Bahan Hukum Primer yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966
3. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950
5. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
6. Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
7. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara
8. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Organisasi Kementerian Negara

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum penunjang bahan hukum primer, atau dengan kata lain, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer sehingga membantu penulis menganalisis dan memahami bahan hukum primer tersebut. Bentuknya berupa hasil-hasil penelitian, hasil karya dari berbagai kalangan hukum dan lain sebagainya dalam bentuk literatur-literatur seperti buku-buku, makalah, artikel, dan lain-lain.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Hukum, Kamus Bahasa Inggris, atau Kamus Besar Bahasa Indonesia.

3. Metode Pengumpulan Data

Data didapatkan melalui studi kepustakaan dengan mempelajari bahan-bahan, teori-teori, asas-asas hukum, buku teks, dan bahan lain yang terikat dengan masalah yang diteliti.

a. Pengolahan Data

Pengolahan Data secara sistematis melalui proses editing, yaitu merapikan kembali data yang diperoleh dengan memilih data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian, sehingga didapatkan suatu kesimpulan akhir secara umum untuk yang nantinya akan dapat dipertanggung-jawabkan sesuai kekuatan yang ada.

b. Analisis Data

Setelah data sekunder diperoleh selanjutnya dilakukan analisis data yang didapat dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat. Terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut penulis menggunakan metode analisis secara kualitatif, yaitu uraian terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka, tetapi berdasarkan sumber-sumber hukum nasional, pandangan pakar, dan pendapat penulis sendiri. Metode analisis yang akan diterapkan harus sejalan dengan tujuan khusus penelitian, serta berbagai analisis yang mendukung dan melengkapi tercapainya tujuan khusus penelitian tersebut.